Luciano Canfora

La trappola
Il vero volto del maggioritario



Sellerio editore Palermo

LADRI DI BIBLIOTECHE



«Le proporzionali al plurale sono molte e, tra queste, gli esperti segnalano la formula tedesca. Ma persino un ritorno alla proporzionale pura sarebbe meglio che niente. Perché in tal caso i partitini del 2-3 per cento sopravviverebbero ma ridiventerebbero innocui, nel senso che tornerebbero a pesare per i voti che ottengono e non, invece, per gli abbondantissimi seggi in più che oggi ottengono al tavolino vendendo le proprie "desistenze"» (Giovanni Sartori, *Legge elettorale senza tabù*, «Corriere della Sera», 8 agosto 2004, p. 1).

Luciano Canfora (1942) insegna Filologia greca e latina. Con questa casa editrice ha pubblicato: *La democrazia come violenza* (1982), *Storie di oligarchi* (1983), *Il comunista senza partito* (1984), *La sentenza* (1985 e 2005), *La biblioteca scomparsa* (1986), *Vita di Lucrezio* (1993), *Demagogia* (1993), *Manifesto della libertà* (1994), *La lista di Andocide* (1998), *Un ribelle in cerca di libertà. Profilo di Palmiro Togliatti* (1998), *Un mestiere pericoloso. La vita quotidiana dei filosofi greci* (2000), *Il copista come autore* (2002), *1914* (2006), *1956. L'anno spartiacque* (2008) e *La meravigliosa storia del falso Artemidoro* (2011). Dirige la collana «La città antica» di questa casa editrice e la rivista «Quaderni di storia». Tra i suoi libri più recenti ricordiamo: *Il mondo di Atene* (Laterza 2011), *Spie, URSS, antifascismo. Gramsci 1926-1937* (Salerno 2012), *Intervista sul potere* (Laterza 2013).

DELLO STESSO AUTORE
in questa collana

Demagogia
Manifesto della libertà
Un ribelle in cerca di libertà. Profilo di Palmiro Togliatti

nella collana «La memoria»

Storie di oligarchi
Il comunista senza partito
La biblioteca scomparsa
La lista di Andocide
Un mestiere pericoloso. La vita quotidiana dei filosofi greci
Il copista come autore
La sentenza. Concetto Marchesi e Giovanni Gentile
La meravigliosa storia del falso Artemidoro

nella collana «Alle 8 della sera»

1914
1956. L'anno spartiacque

nella collana «Prisma»

Vita di Lucrezio

Luciano Canfora

La trappola

Il vero volto del maggioritario

Sellerio editore
Palermo

2013 © Sellerio editore via Siracusa 50 Palermo
e-mail: info@sellerio.it
www.sellerio.it
Quest'opera è protetta dalla Legge sul diritto d'autore.
È vietata ogni duplicazione, anche parziale, non autorizzata.
EAN 978-88-389-3100-0

La trappola
Il vero volto del maggioritario

Dopo aver toccato il fondo

Nelle recenti elezioni politiche italiane, svoltesi il 24 e 25 febbraio, i due principali schieramenti – il centrodestra e il centrosinistra – hanno ottenuto, alla Camera, un risultato di parità: il 29,2% (centrodestra) contro il 29,5% (centrosinistra). La legge elettorale maggioritaria però ha dato al centrosinistra quasi il triplo dei deputati rispetto allo schieramento avverso: 340 contro 124. Questo è stato il più grande scandalo mai verificatosi nella storia politica italiana, più scandaloso persino del risultato ottenuto dal «listone» mussoliniano (e associati), grazie alla legge Acerbo, nelle elezioni politiche dell'aprile 1924.

Le frotte di deputati eletti in questo modo e con questi trucchi potrebbero definirsi deputati *finti* o deputati-fantaccini. E certo un *leader* politico che dispone in così gran copia di deputati finti (340!) non può poi pretendere di fare la voce grossa come se davvero la sua rappresentanza parlamentare rispecchiasse l'effettiva maggioranza degli elettori.

Scandalo nello scandalo è che a fruire di questa mostruosa sconfessione del principio base del suffragio universale (un uomo/un voto) e a comportarsi, tragicomicamente, come se davvero avesse vinto le elezioni, è la forza politica che discende da quei partiti (PSI e PCI) che a suo tempo avevano condotto la più fiera e bene argomentata battaglia contro il feticcio del «premio di maggioranza»: contro quella che è passata alla storia come la «legge truffa». Poiché entrambi i partiti storici della sinistra italiana si mantennero fin quasi alla fine degli anni Ottanta fedeli al principio basilare «un uomo/un voto», si può dire che la mutazione genetica o per meglio dire la opzione per il gioco d'azzardo («chi arriva primo prende tutto») si è verificata, a giudicare da un campione non irrilevante, addirittura dentro la testa delle medesime persone, passate, in pochi anni, dalla difesa del suffragio universale al principio-base delle corse dei cavalli.

È in questa «Coventry» della onestà politica che brancola quanto sopravvive dei partiti che diedero vita sessantacinque anni fa alla Costituzione repubblicana, ogni volta che debbono affrontare il tema scottante di dare al nostro paese una equa e rispettabile legge elettorale.

*

A pochissimi mesi dalle elezioni politiche dello scorso febbraio, precedute accompagnate e seguite da un assiduo (ma finto) piagnisteo sulla mancata riforma della «sciagurata» legge elettorale definita *porcellum* dai suoi stessi inventori, si assiste da ultimo alla repentina ma non imprevedibile decisione di rinviare daccapo *sine die* la riforma di tale invereconda legge.
Si ripiomba dunque nelle sabbie mobili. Il governo attuale è composto dai tre schieramenti rivali che si sono combattuti dichiarandosi per tutta la campagna elettorale reciprocamente incompatibili e dandosi l'un l'altro dell'«impresentabile». Perché ora non vogliono cambiare quella legge? Perché soprattutto i due maggiori *partner* di governo sperano, alla prossima tornata elettorale, di portare a casa il «malloppo» del premio di maggioranza. Sembra lo scenario di un *noir*: *Du rififi chez les hommes*!

1
La saggezza di Salamone

Quando ormai incombeva sui destini della nostra democrazia la minaccia referendaria volta ad abrogare il sistema elettorale proporzionale (un uomo/un voto) tra i gorgheggi dei vari Mario Segni, Achille Occhetto *et similia*, e mentre si produceva il *consensus universorum* intorno a quella che un dì si chiamò «legge truffa», una voce si levò, tecnica e molto competente, che rischiava di guastare la festa. Lo studioso che osò parlare si chiamava Calogero Salamone ed il suo breve scritto apparve nel «Bollettino di notizie e documentazione» della Camera dei Deputati, intitolato «Bibliotheca» (1990, nr. 1): *La parola smarrita. Sul testo dell'art. 75 della Costituzione*.
Si tratta dell'articolo della nostra Costituzione che definisce le materie che possono essere oggetto di referendum. E si scoprì allora, grazie a questo breve saggio, che, per un colpo di mano attribuibile a Meuccio Ruini, era scomparso – nel corso dei lavori della Costituente –, dall'articolo in questione, il riferimento alla materia elettorale come argomento non passibile di referendum.
Ricapitoliamo l'istruttiva vicenda, che merita di essere daccapo ricordata visto che nei commenti alla Carta costituzionale in genere non se ne fa cenno.
Nel progetto di Costituzione approntato dalla Commissione dei Settantacinque, presentato all'Aula il 31 gennaio '47, la materia poi accorpata nell'attuale articolo 75 era suddivisa tra gli articoli 72 e 73. Il 72 (comma tre) dichiarava non poter essere materia di referendum unicamente le leggi tributarie, quelle di approvazione dei bilanci e quelle di ratifica di trattati internazionali. Quando, il 16 ottobre '47, l'articolo fu discusso in Aula, l'on. Meda estese l'esclusione alle leggi di amnistia e indulto, e Maria Maddalena Rossi (PCI), con altri proponenti, aggiunse – con ulteriore emendamento – alle materie non passibili di referendum anche le leggi elettorali.
L'Assemblea Costituente approvò l'emendamento. È degno di nota che il presidente del «Comitato dei Diciotto» Meuccio Ruini (che rappresentava in Aula la Commissione dei Settantacinque) si espresse contro l'emendamento. Ciò non impedì che l'emendamento fosse approvato.
A questo punto entra in scena un fenomeno che può definirsi testuale:

i due articoli (72 e 73) vengono accorpati ad opera del Comitato incaricato della redazione del testo costituzionale (i medesimi Diciotto), e il testo viene riscritto e ripresentato (ormai come art. 75) all'Aula. Ma nella nuova stesura la parola «elettorali» non c'è più! Era stata tacitamente omessa.

Come questa manipolazione poté passare inosservata? La risposta è semplice. Nella seduta pomeridiana del 21 dicembre '47 furono considerati in blocco gli articoli che in sede di nuova redazione avevano subito modifiche anche formali perché l'Aula si esprimesse conclusivamente su tali modifiche: ma tra gli articoli ritoccati non figurava l'art. 75! Era stato attuato il non lieve ritocco (scomparsa della parola «elettorali»), ma non era stato segnalato: di conseguenza il presidente dell'Assemblea, Umberto Terracini, non portò al voto l'articolo 75, nella generale convinzione che fosse rimasto invariato.

Ruini ben lo sapeva ma tacque. E anni dopo, nel 1953, quando infuriava la battaglia parlamentare contro la «legge truffa» (di cui diremo nel seguente capitolo), ebbe a scrivere, in un saggio intitolato *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione* (Milano, Giuffrè, 1953, pp. 8-13), che della omissione, in quella seduta del dicembre '47, non s'erano accorti nemmeno i promotori dell'emendamento. Ruini aveva appena svolto un ruolo fazioso durante la battaglia parlamentare dell'inverno 1952-53 intorno alla «legge truffa», e quelle parole ironiche ne sono un riflesso. Ma era anche accorto giurista e, nelle pagine ora ricordate, finisce con l'ammettere che il testo dell'articolo 75 *risulta viziato a causa* di quella omissione. Ed è ovvio: il Comitato di redazione non aveva il potere di introdurre modifiche, per giunta così sostanziali.

2
La «legge truffa»

Nonostante la memoria delle formule politiche che ad un certo momento entrarono in voga sia labile, la icastica formula «legge truffa» ha sfidato l'usura del tempo.
La voglia di cambiare in senso maggioritario la legge elettorale rigorosamente proporzionale con cui erano stati eletti sia la Costituente (2 giugno '46) che il primo Parlamento repubblicano (18 aprile '48) si era venuta formando, soprattutto ai vertici della Democrazia Cristiana ma con l'assenso dei cosiddetti «partiti laici» (cioè Liberale, Socialdemocratico e Repubblicano), per il timore che alle elezioni politiche (previste per la primavera del 1953) non si ripetesse il risultato schiacciante ottenuto il 18 aprile '48. Allora la Democrazia Cristiana, da sola, aveva ottenuto la maggioranza assoluta degli eletti alla Camera e il 49% dei voti popolari. Tutto faceva prevedere – *in primis* le tornate amministrative intervenute nel frattempo – che replicare un tale *exploit* fosse molto improbabile. Anche la destra, i monarchici ed il revanscistico Movimento Sociale Italiano (neofascista), sembravano in aumento. Di qui il progetto, divenuto disegno di legge (Scelba) volto ad introdurre «modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati» (testo unico che era stato varato nel febbraio 1948). Il giurista di cui Scelba si era avvalso era il famigerato rettore, già robustamente fascista, dell'Università di Napoli, Alfonso Tesauro. Il disegno di legge prevedeva che alla coalizione di partiti che avesse conseguito anche un solo voto in più rispetto alla maggioranza assoluta dei votanti (50% più 1 voto!) sarebbe toccato il 64% degli eletti alla Camera.
La reazione della sinistra, ma anche di Almirante (allora leader del MSI) fu di netta ostilità e di allarme. Almirante, che parlò in sede di commissione come relatore di minoranza, mise in luce che già la Consulta Nazionale – cioè l'organo che aveva svolto il ruolo di assemblea parlamentare prima della Costituente – aveva dichiarato il nesso indissolubile tra «principio proporzionale» e «rappresentatività» e aveva stigmatizzato «qualsiasi sistema maggioritario, uninominale o plurinominale» come «inespressivo della volontà collettiva» (documento 56 della Consulta). Naturalmente qualche imbarazzo creava ad Almirante il fatto macroscopico che proprio Mussolini,

appena diventato Primo Ministro alla fine del 1922, aveva cancellato la legge elettorale proporzionale (introdotta finalmente in Italia nel 1919 grazie a Nitti e in omaggio alla corale e perentoria richiesta delle forze popolari) e instaurato il premio di maggioranza per la coalizione che avesse conseguito una maggioranza relativa (legge Acerbo, 1923). Almirante se la cavava dicendo che la situazione del 1923-24 era «diversa», e si appellava anche lui – com'è ovvio – all'articolo 48 della Costituzione che sancisce che «il voto è personale ed *eguale*, libero e segreto».

In effetti il precedente della legge Acerbo, che aveva consentito al «listone» mussoliniano di portare una schiacciante maggioranza alla Camera alle elezioni dell'aprile 1924, pesava come un macigno sull'avventura degasperiana-scelbana di tentare di instaurare una legge elettorale maggioritaria al fine di depotenziare l'opposizione. Alle spalle – o meglio addosso – al governo di De Gasperi e di Scelba c'era la pressione degli USA, incarnata dalla ferrea pulsione anticomunista dell'ambasciatrice Clare Boothe Luce, che considerava troppo debole l'anticomunismo di Scelba e premeva perché il PCI venisse messo fuori legge, come di lì a poco avvenne nella Germania Federale ed era già da tempo avvenuto in Grecia. Per non parlare della Spagna franchista, meta di un riavvicinamento con gli USA la cui politica estera era ormai diretta dal Segretario di Stato John Foster Dulles. La battaglia si presentava come giuridica e l'oggetto del contendere sembrava l'interpretazione di alcuni capisaldi del diritto costituzionale, ma nella sostanza era politica nel senso più ampio. Per gli USA, l'anomalia della troppo forte sinistra italiana andava liquidata. De Gasperi e Scelba non potevano resistere a tale pressione, ma tentavano una via di compromesso: preferivano limitarsi a ridimensionare con un trucco di ingegneria elettorale la sinistra, rendendola, in Parlamento, puramente esornativa. I rapporti di forza sembravano dare al governo la certezza che la situazione di prevalenza della coalizione centrista sarebbe durata. Ma Almirante, nella sua relazione di minoranza, metteva la DC in guardia dalla eventualità che un domani il «premio» di maggioranza scattasse a favore della sinistra (e in tal caso – diceva – «la legge sarebbe addirittura suicida e criminosa»!).

Sul piano politico, il disegno era anche quello di staccare i socialisti dai comunisti. Perciò nella relazione di maggioranza, redatta dallo stesso Tesauro e da Bettinelli, si dava rilievo ad una presa di posizione del leader del PSI, Pietro Nenni, risalente al 1945 (quando l'ipotesi di una maggioranza di sinistra in Italia appariva realistica). Nenni aveva scritto allora: «il sistema elettorale più democratico è quello che consente alla maggioranza di governare. La proporzionale pura, senza premio di maggioranza, in un paese a partiti multipli, presenta

l’inconveniente di non consentire a nessuno di governare, né alla sinistra né alla destra».
Questo richiamo alle sue parole di pochi anni prima imbarazzava, ovviamente, Nenni, il cui intervento nelle infuocate battaglie parlamentari del 1952-1953 si concentrò, più che sul merito della «legge truffa» (termine con cui venne correntemente definita da allora in poi quella proposta del «premio» da dare al 50% + 1 voto), sul terreno politico: non riuscirete a dividerci dal Partito Comunista!
L’eccezione di incostituzionalità fu argomentata da Togliatti, con un imponente dispiegamento di argomenti strettamente attinenti al diritto costituzionale, nella seduta parlamentare dell’8 dicembre 1952. Nel capitolo seguente daremo stralci di quel memorabile e molto elaborato intervento: una vera lezione di diritto costituzionale, con un costante richiamo alla remota e recente dottrina in materia, nonché all’insegnamento di Vittorio Emanuele Orlando, di cui Togliatti era stato scolaro negli anni universitari (e che nel ’48 Togliatti aveva cercato di portare alla presidenza della Repubblica in luogo di Einaudi).
Comunque il risultato era scontato. All’epoca era raro che si riuscisse a far breccia nello schieramento avversario. Qualche pezzo si perse unicamente nello schieramento «terzaforzista». Importante fu certo il passaggio di un grande e ammirato giurista come Piero Calamandrei nel campo dei difensori del «proporzionale». Oltre tutto all’epoca non era ancora entrata in funzione la Corte Costituzionale – prevista dalla nostra Costituzione ma, in questo come in altro, rimasta inattuata –, e dunque non sussisteva nemmeno l’istanza specifica dinanzi alla quale sollevare l’eccezione di incostituzionalità. (La Corte, prevista dagli articoli 134-137 della Costituzione, fu costituita ed effettivamente entrò in carica soltanto a metà dicembre del 1955!).
Come prevedibile l’eccezione di incostituzionalità fu respinta dalla Camera. E alla Camera, già il 7 gennaio 1953, incominciò la discussione del disegno di legge articolo per articolo. L’opposizione presentò 1.600 emendamenti. Il 9 gennaio scioperi di protesta contro la «legge truffa» ebbero luogo nelle roccaforti operaie: Genova, Torino, Sesto San Giovanni, ma anche a Roma e in altri centri. La Direzione del PCI il 13 gennaio diramò un comunicato ufficiale sul «serio pericolo che questa minaccia [la abrogazione della proporzionale] fa gravare sulla società italiana». Per forzare la situazione e approvare in blocco il progetto di legge, De Gasperi pose la fiducia (14 gennaio). Esplosero scioperi da Milano a Bologna a Reggio Emilia a Sesto Fiorentino. La Camera sedette in permanenza giorno e notte (18-20 gennaio). Il 20 gennaio «sciopero generale contro la legge truffa»: negli scontri con la polizia Ingrao viene ferito. Il 21 gennaio la Camera approvò.

A marzo la discussione sulla legge passò al Senato. E qui la battaglia ostruzionistica fu guidata dal capogruppo del PCI al Senato, Pietro Secchia. Il presidente del Senato, Giuseppe Paratore, si dimise il 23 marzo. Meuccio Ruini accettò di farsi eleggere al suo posto, e pilotò i lavori in modo decisamente «schierato» in favore della legge: fino al colpo di forza del 29 marzo allorché, nel tumulto dell'Aula e senza che si procedesse alla votazione, la legge fu data per approvata. Ecco la cronaca degli sviluppi immediatamente successivi al «colpo di mano» nel diario di Secchia:

Si prevedeva il colpo di forza e si era decisi ad opporvicisi con la massima energia. Ciò era anche necessario onde contribuire a mobilitare il paese. Non si possono pretendere dalle masse sacrifici e azioni di forza se in parlamento tutto procede con la calma.
Vi erano state discussioni sulla necessità dello sciopero generale in tutta Italia contro la legge truffa. Di Vittorio al solito (pur con parole forti, massimaliste, rivoluzionarie) era contrario sostanzialmente allo sciopero generale. Togliatti esitava, pur riparandosi dietro alle argomentazioni di Di Vittorio.
I gravi soprusi commessi dalla maggioranza dc con la forte reazione delle sinistre e gli incidenti sopravvenuti creavano l'atmosfera e provocavano l'indignazione del paese; così lo sciopero generale era un fatto compiuto.
Appena terminata la seduta del Senato, vado da Togliatti a comunicargli come sono andate le cose. Gli dico che ormai noi non metteremo più piede in Senato se non cambiano Ruini da presidente.
Togliatti ribadisce: «Ma allora è la guerra civile». «Ma perché la guerra civile?», gli chiedo. «Siamo in regime parlamentare – egli mi disse – se noi ci rifiutiamo di entrare in parlamento ciò significa portare la lotta su di un altro terreno».
Ribadisco che non si tratta di questo: vi è una incompatibilità, è il presidente del Senato che ha violato tutti i regolamenti, quel presidente non può più essere il presidente del Senato. O lo cacciano via o noi non mettiamo più piede in quell'aula.
Questa discussione abbastanza concitata nel giardino della villa di Togliatti, alle 17 o poco dopo, rivela ancora la mentalità «legalitaria». Ancora una volta si manifestava la concezione parlamentaristica che Togliatti ha della lotta politica, per cui di fronte ad un rischio (che c'è sempre in ogni lotta) si finisce per cedere sul terreno della lotta di massa, di limitarla, di contenerla, comunque si finisce per scegliere la strada che ci pone ben al sicuro dentro la «legalità».
Non rientrare in Senato per Togliatti significava scegliere una via pericolosissima, mettersi sulla china della guerra civile.
Era così poco vero che gli stessi dc si resero conto che non potevano più riaprire il Senato col presidente Ruini; il Senato non venne più riaperto e dopo pochi giorni tutto fu risolto con lo scioglimento delle Camere.
Nella sera stessa del 29 marzo, dopo il mio colloquio con Togliatti, riunimmo la direzione del partito. Venne deciso lo sciopero generale in tutta Italia, sarebbe stato proclamato dalla CGIL: sciopero di ventiquattro ore in tutta Italia e di tutte le categorie.
Circa l'entrata o meno in Senato, il comunicato emesso dalla direzione era equivoco, lasciava aperte tutte le possibilità, si dice: «Il presidente del Senato, il quale ha violato queste norme allo scopo di dare per approvata una legge che non lo è stata, ha commesso un reato politico dei più gravi, del quale deve rispondere e risponderà».
Vi è poi una *manchette* dell'«Unità», sempre del 30 marzo, a fianco del comunicato della direzione, in cui si dice «Via Ruini l'indegno».
30 marzo: lo sciopero generale in tutta Italia riesce abbastanza bene, sebbene non con l'imponenza, l'ampiezza e lo scatto del 14 luglio 1948. In ogni caso è stato l'ultimo sciopero generale politico proclamato dalla CGIL e effettuato con successo in tutta Italia.
Che io abbia esercitato una funzione di peso nel PCI nel corso della lotta per la legge truffa anche Amendola me l'ha sempre riconosciuto.
Il 31 marzo l'«Unità» pubblica che Ruini è stato denunciato alla magistratura dai senatori comunisti e socialisti, naturalmente la cosa finirà in nulla.

1 aprile: l'«Unità» pubblica un mio fondo: *La loro democrazia*.[1]

Le elezioni ebbero luogo il 7 giugno. La campagna elettorale fu durissima, senza esclusione di colpi. Il premio di maggioranza non scattò, non solo perché il PCI ebbe un forte incremento di voti passando dal 19% del 1946 e dalla battuta d'arresto del 18 aprile '48 al 23% dei voti, ma anche perché la destra tolse consensi alla Democrazia Cristiana (ferma sul 40%) e gli alleati «laici» del cosiddetto «quadripartito» dei governi centristi crollarono. Il «premio» non scattò per 57.000 voti. Fu in quell'occasione che Saragat, di fronte alla sconfitta e alla *débâcle* del suo partito (il PSDI) parlò di «destino cinico e baro». De Gasperi rinunciò a chiedere un riconteggio e a far leva sulle molte schede contestate. Poco dopo fu sconfitto alla Camera e non poté costituire un nuovo governo. Morì, l'anno dopo, nell'agosto del '54.

Per Togliatti il successo fu duplice, non solo per il risultato ottenuto, che sembrava aprire possibilità di superamento del centrismo (la nascita, sia pure cautamente ritardata, del centrosinistra ebbe origine da quella vittoria elettorale), ma anche, all'interno del suo partito, nei confronti della «linea Secchia». Nel '55 Secchia fu retrocesso a dirigente locale di partito in Lombardia e perse definitivamente il ruolo di capofila dell'alternativa «insurrezionalista» alla linea togliattiana.

[1] *Archivio Pietro Secchia (1945-1973)*, a cura di E. Collotti, Milano, Feltrinelli, 1979[2] (1978), pp. 237-238.

3
La lezione di diritto costituzionale di Palmiro Togliatti[2]

L'unico precedente è quello della legge Acerbo. E non tocco ancora la sostanza; tocco soltanto il modo come si è discusso. Quando venne presentata la legge Depretis per la introduzione dello scrutinio di lista e l'allargamento del suffragio, la presentazione fu della fine del maggio 1880, l'approvazione fu nel mese di giugno 1881. La legge venne in Parlamento nel mese di dicembre 1880, dopo sette mesi dalla presentazione.
La legge Giolitti sull'allargamento del suffragio, sino a renderlo praticamente universale, presentata nel giugno 1911, venne rinviata alla discussione in aula nel maggio 1912.
Sulla legge Nitti, che confermò il suffragio universale e introdusse lo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale nel 1919, le discussioni incominciarono nell'aula nel novembre del 1918, e nelle Commissioni si discusse dal marzo al luglio 1919.
Il solo precedente è dunque quello della legge Acerbo, discussa in un numero di sedute che non so nemmeno se fosse inferiore a quelle che sono state tenute dalla nostra prima Commissione per discutere la legge attuale.
E perché, onorevole Presidente, faccio questa osservazione? Perché l'eccezionalità del dibattito rivela l'eccezionalità del contenuto e la consapevolezza precisa, nel Governo e in coloro che lo sostengono, di questa eccezionalità, la quale deriva dal fatto che si tratta di una legge che tocca e lede l'ordinamento costituzionale dello Stato. Ci troviamo di fronte, cioè, a una legge eccezionale. Questa è la prima cosa di cui occorre che il paese si renda consapevole. E del resto voi stessi state compiendo atti tali che non avranno altro risultato che di rendere consapevole il paese dell'eccezionalità della misura che proponete.
Qui mi si permetta dunque di esprimere ancora una volta una vivace protesta per il modo come nella Commissione il dibattito si è svolto, senza tra l'altro che gli oppositori della legge avessero la soddisfazione, – e non si tratta di un piacere, ma di un diritto, – di ascoltare una spiegazione ragionata da parte del Governo, dal presentatore di questa legge che è il ministro dell'interno, del perché questa legge viene presentata e del perché essa è costruita in questo modo.

Mi permetta, signor Presidente, di levare ancora una volta una protesta contro questo procedimento. Mi permetta però anche, poiché sono giunto a questo punto, di levare da questa tribuna altra fiera protesta per il modo, non degno, come in organi dell'opinione pubblica, evidentemente ispirati (non posso infatti credere che un pubblicista di mente chiara e di animo sincero possa pensare cose siffatte) viene condotta una sistematica campagna per gettare il discredito sul Parlamento prendendo pretesto da incidenti, sempre deplorevoli ma alle volte inevitabili e nessuno dei quali finora ha assunto la gravità del fatto qui dentro avvenuto quando un deputato della maggioranza ruppe un osso del cranio a un altro deputato che lo aveva contraddetto. Sì, sono avvenuti qui dentro incidenti, ed altri forse ne avverranno ancora, come sempre ne avvengono nei parlamenti. Ma noi protestiamo contro il fatto che ogni tentativo di dibattere una questione di fondo e con serietà da parte della opposizione venga qualificato ostruzionismo e sabotaggio. In questo modo davvero si vilipendono i diritti della opposizione nel Parlamento e si vilipende il Parlamento stesso, protestiamo contro il fatto che oggi si possa leggere su non so qual quotidiano che sarebbero pronti 400 carabinieri agli ordini di un colonnello per venire, trombette in testa, a ristabilire l'ordine nell'Assemblea parlamentare. Protestiamo contro la menzognera asserzione che una minaccia simile sia stata fatta a noi, ieri, quando si cercava il modo di liquidare l'incidente che tutti ricordano. Debbo dichiarare, ad onore della nostra Presidenza, che ieri, quando quell'incidente venne discusso e liquidato, mai venne fatto cenno alcuno a un fatto simile, ai 400 carabinieri col colonnello e la trombetta! Si è persino pubblicato che prima di entrare qui ci saranno certi squilli di tromba. Non so, né vi è il ministro della guerra e quindi non posso domandargli quale fanfara si potrebbe in questo caso intonare tra le tante che conosce la caserma dei carabinieri. Non riesco a sfuggire, però, alla dolorosa impressione che gli squilli di quella fanfara suonerebbero come le note della marcia funebre del Parlamento e della libertà in Italia. (*Vivi applausi all'estrema sinistra*).
Il modo della discussione, dunque, fino ad oggi non è stato normale. E questo – lo ripeto – già indica il fatto che ci troviamo di fronte a una legge eccezionale, di cui i proponenti stessi e i partiti che li sostengono sanno che tende a modificare l'ordinamento fondamentale, la Costituzione dello Stato. Giunto a questo punto ed entrando nel cuore della questione, credo di non aver bisogno di riferire le numerose attestazioni dei più noti e grandi autori del diritto costituzionale, i quali sottolineano il valore decisivo della legge elettorale per l'ordinamento costituzionale dello Stato.
Cosa curiosa: persino nella relazione Casertano alla legge Acerbo, si ricordavano due delle più famose asserzioni in questo senso, quella del

Montesquieu, quando asseriva essere la legge elettorale «legge fondamentale» dello Stato costituzionale allo stesso modo che nella monarchia di diritto assoluto è legge fondamentale il diritto di eredità, e del Royer-Collard, quando asseriva essere la legge elettorale «una vera Costituzione».

Vi risparmio quindi le citazioni concrete dei costituzionalisti i quali hanno affermato che fra le questioni costituzionali non ve ne è una tanto vitale per l'ordinamento delle garanzie pubbliche e che tocchi tanto da vicino la vita politica di tutto il popolo, quanto la legge elettorale; hanno ribadito che la elezione è il perno di tutto il sistema costituzionale; hanno confermato che nella elezione sta il germe di tutto ciò che è veramente costituzionale, che questa è la legge matrice del libero popolo, che se tutte le leggi fossero buone e la legge elettorale pessima in quel paese vi sarebbe agitazione, sventura, tirannide. Gian Domenico Romagnosi già aveva riassunto più di un secolo fa (prestate attenzione a questo) questa posizione, affermando che la «teoria della elezione altro non è che la teoria della esistenza politica della costituzione», e quindi che è «manifesto essere la materia delle elezioni l'oggetto il più geloso che l'ordinamento dello Stato deve statuire».

A questo proposito, non esistono eccezioni nella dottrina, ed evidente risulta, per conseguenza, che quando il diritto elettorale venga radicalmente modificato è la Costituzione che viene posta in discussione e toccata. Quando poi si giunga a dimostrare che un determinato ordinamento elettorale che si propone è contrario a determinate norme fissate nella Costituzione, è la Costituzione stessa che viene violata, distrutta. Questo è il secondo punto importante, che venne in luce in discussioni parlamentari parecchie volte, in modo diretto e indiretto.

Permettetemi di ricordare uno di questi casi, particolarmente interessante proprio oggi per la natura ideologica della forza alla quale ci troviamo di fronte nella difesa della Costituzione repubblicana e alla quale ci si trovava di fronte anche allora. Mi riferisco alla situazione che si creò nel Parlamento subalpino negli anni tanto difficili degli inizi di esistenza e funzionamento di un ordinamento costituzionale in Italia, dopo il 1848 e il 1849, fino al 1854. Voi sapete perché furono anni difficili. Vi erano stati fatti gravi e prima di tutto una sconfitta terribilmente dolorosa. Dopo quella sconfitta, accentuata erasi la tendenza, da parte del ceto reazionario e dei gruppi politici clericali, a sopprimere il regime costituzionale. Dati i precedenti, però; dato il modo come si erano messe le cose nel resto d'Italia, dato il giuramento che aveva fatto la corona, la quale allora rispettava ancora i giuramenti, non si poteva sopprimere apertamente lo statuto. La ricerca dei reazionari e dei clericali era quindi quella di

un mezzo che permettesse di mettere da parte lo statuto, modificando altre leggi. L'esempio del colpo di Stato napoleonico era, poi, contagioso. Era questa la posizione del conte Ottavio Tahon di Revel, che giunse a dire nel Parlamento subalpino: «Lo statuto l'ho giurato e lo osserverò. Le leggi organiche non le credo parte dello Statuto e penso che possano essere mutate a seconda della convenienza, e dell'utilità che, a tal uopo, possono ravvisarsi». Sembra di leggere la relazione Scelba.
A questa tendenza subdolamente anticostituzionale, energicamente si opponevano i grandi, coloro che non solo affermarono la necessità di un regime liberale, costituzionale e rappresentativo, ma lo costruirono e difesero con energia. Camillo di Cavour, per il primo, il quale, in un discorso pronunciato al Parlamento subalpino l'8 marzo 1854, così si esprimeva: «Vi sono vari modi di essere monarchico-costituzionale. Vi è un modo tale che, se si applicasse, mentre dello statuto rimarrebbe forse la parola, ne sparirebbe la sostanza. Quando uomini costituzionali giungessero a mutare la legge elettorale o a riformare radicalmente la legge sulla stampa, potrebbe ancora rimanere il nome della Costituzione, ma la cosa non sarebbe più». E prosegue: «Io lo dichiaro altamente. Amico della realtà, nemico delle illusioni, amerei meglio vedere la libertà soppressa che vederla falsata e vedere ingannato il paese e l'Europa».
Un altro deputato al Parlamento subalpino, della stessa corrente costituzionale e liberale, Giovan Battista Michelini, già aveva detto con estrema precisione, ponendo, in sostanza, la stessa questione che oggi sta dinanzi a noi: «Ricordiamoci che una tenue linea separa il governo costituzionale dal governo assoluto, che facilmente quello in questo degenera, conservando le forme ma perdendo la sostanza».
Ecco quello che oggi si cerca di fare. Da un governo non soltanto costituzionale e liberale, ma democratico e rappresentativo quale è sancito dalla nostra Costituzione, si cerca, ipocritamente salvando la forma, ma superando quella linea, di giungere a un governo di ben altra natura e che in seguito definirò.
Avendo sollevata una obiezione di prevalente contenuto giuridico, i colleghi comprenderanno che io farò bene se mi asterrò dal trattare questa questione nei suoi aspetti politici attuali e concreti, quali risultano dalle manifeste intenzioni del partito di maggioranza e dei suoi capi. Questo sarà prevalentemente oggetto dei dibattiti circa la situazione politica del paese, quando si discuterà il merito della legge. Non posso però fare a meno di ricordare che queste intenzioni esistono poiché esse sono state ampiamente e pubblicamente proclamate. Prima di tutto le ha proclamate il Presidente del Consiglio, il quale non poteva proclamarle, perché il Presidente del Consiglio ha prestato un giuramento di fedeltà alla Costituzione, e da

questo giuramento deriva l'obbligo giurato di rispettare e applicare la Costituzione come cosa prima, ma poi deriva anche l'obbligo di correttezza e onestà politica di non essere lui quello che pone il problema di una modificazione costituzionale. Potrà porre questo problema il suo partito. Altri potranno porlo nel paese. Non spetta farlo al Presidente del Consiglio, che è o dovrebbe essere, dopo il Presidente della Repubblica e dopo i Presidenti delle Assemblee parlamentari, uno dei custodi della fedeltà alla Costituzione. Il congresso democristiano è venuto poi di rincalzo, accentuando e sottolineando ancora di più queste intenzioni anticostituzionali. Ciò che De Gasperi e il congresso democristiano hanno fatto tende a dare una nuova impostazione politica al contrasto dei partiti: manca però di un elemento fondamentale, decisivo. Non ci si è detto sino ad ora, infatti, che cosa il Presidente del Consiglio vorrebbe modificare nella Costituzione. Non ci si è detto che cosa il partito di maggioranza vorrebbe modificare. Non se ne sa nulla. Manca persino l'onestà elementare nel contrasto politico, la quale richiede che i programmi siano manifesti. Così potrà accadere che siamo costretti o il paese sia costretto a battersi nel buio, e attorno a questioni che toccano il suo avvenire. In che senso volete modificare la Costituzione? Quali istituti volete sopprimere? Volete venire a un accordo con le correnti monarchiche per restaurare il re? Volete sopprimere l'istituto del *referendum*? Volete cancellare i diritti sociali? Quali diritti politici volete cancellare? Non si sa. Si sa che esiste, perché è stata dichiarata, una intenzione di revisione costituzionale, ma è una intenzione dichiarata nel modo più perfido, perché consente tutte le supposizioni e tutte le ipotesi e non delimita un campo di dibattito sul quale tutti si possono schierare con chiara visione e coscienza dell'obiettivo per cui si combatte, dell'istituto che si difende o che si vuole modificare.
Dopo questo accenno, lascio da parte questo problema politico e lascio pure da parte il fatto che la legge, che qui ci viene proposta, evidentemente tocca la sostanza costituzionale, in quanto artificiosamente predispone la maggioranza per il Parlamento, quando si sa che la Costituzione predetermina determinate maggioranze qualificate, ed una precisamente per rendere possibile le revisioni costituzionali. Se ho ben compreso la eccezione ieri presentata dall'onorevole Basso, egli propone proprio il problema che con questa legge si predispongono gli elementi da impiegarsi domani per modificare la Costituzione, violandone così tutta una parte. L'onorevole Basso vi intratterrà, dunque, su questo argomento.
Il tema vero della mia eccezione è invece questo: non che la legge elettorale predisponga, in modo artificioso e truffando, strumenti adatti a violare la Costituzione, ma che la legge stessa, di per sé, per il suo contenuto, per il modo stesso come organizza, ordina e dispone

l'esercizio del diritto elettorale, modifica il nostro ordinamento costituzionale e lo viola in alcuni suoi punti fondamentali e nelle conseguenze, che da questi punti derivano.

La mia posizione è esattamente quella che un grande democratico prematuramente scomparso, Giovanni Amendola, sostenne, quando si discusse della legge Acerbo. A differenza di altri, che si erano limitati a mantenere il dibattito entro i termini del confronto tra diversi sistemi di conteggio dei risultati elettorali e della loro espressione nella composizione dell'Assemblea, egli pose qui la questione di fondo: «Da taluno, che combatte la riforma – disse – si suggerisce che la legge elettorale è, oltre a tutto, un avviamento alla riforma costituzionale... Io non mi preoccupo eccessivamente di questa obiezione, perché penso che questa riforma elettorale è, essa stessa, la riforma costituzionale». E aggiungeva: «Questo problema il governo attuale e il fascismo devono prospettarlo al popolo italiano, affinché abbia modo di pronunciarsi».

La mia posizione corrisponde a questa; essa era, del resto, la posizione stessa che Filippo Turati aveva sostenuto nell'ordine del giorno da lui presentato alla commissione che discusse la legge Acerbo, dove è asserito che «evidente, immancabile effetto della legge» era di «annullare in pieno la Costituzione e sostituire al regime rappresentativo un potere angustamente oligarchico».

Insisto, quindi, nell'asserzione che questa legge stessa, di per sé, già modifica e viola la Costituzione e che, se il far questo è la vostra intenzione, se volete evitare l'accusa di truffa, dovete dirlo chiaramente.

Di fronte a questa mia posizione, non ha nessun valore – e mi scuserete se anche qui mi distacco alquanto dalla eccezione costituzionale, per entrare nel merito; ma è prezzo dell'opera – l'obiezione a cui di solito si ricorre nella polemica contro di noi, quando denunciamo il fatto che la legge concede la facoltà a un gruppo di partiti di avere nel Parlamento una rappresentanza di tanto superiore a ciò che essi sono nel paese. Ci si risponde che anche noi potremmo essere fra questi partiti! Di fronte all'eccezione di incostituzionalità, quando si discute della Costituzione repubblicana e dei principi sui quali essa ha fondato il nostro Stato, questa obiezione crolla, non ne rimane assolutamente nulla. Nessuno, infatti, può proporsi uno scopo contrario alla Costituzione. Tutti possono proporsi lo scopo di modificare la Costituzione dichiarandolo e seguendo le strade che la Costituzione stessa indica. Nessuno può proporsi lo scopo di modificarla attraverso un tranello, un trucco elettorale, una truffa. Questo è, nel diritto politico, un illecito. Non si sana un illecito dicendo all'avversario: – Tu pure puoi, varcando i termini del lecito, commettere lo stesso illecito che io commetto. Io ti prendo il

portafoglio, ma tu dovevi essere furbo: dovevi prenderlo tu a me il portafoglio! Vedi che abbiamo gli stessi diritti?

In questo modo, com'è evidente, è distrutta la morale, sono distrutte le basi del vivere civile. Non siamo più uomini. Diventiamo animali che si affrontano l'uno con l'altro, con le leggi della giungla, della forza, della prepotenza e della violazione del diritto! (*Commenti al centro e a destra*).

Giunto a questo punto, indico esattamente i termini dell'eccezione da me sollevata. In qual modo e perché questa legge è sovvertitrice dell'ordinamento costituzionale? Essa lo è perché nella nostra Costituzione vi è una determinata definizione del diritto di voto e la Costituzione stessa determina il modo dell'esercizio di questo diritto. Questa definizione del diritto di voto, e la determinazione del modo dell'esercizio di questo diritto non sono cosa a sé, atto di contingenza politica, ma conseguenza diretta del modo come è definito, nella Costituzione repubblicana, l'ordinamento costituzionale dello Stato. Ecco, quindi, il profilo esatto della mia eccezione di incostituzionalità. Qui è violato l'articolo 56, che prevede il modo come viene eletta la Camera dei deputati ed è violato in particolare in relazione all'articolo 48, che sancisce l'eguaglianza del voto dei cittadini. Dall'esame di questi articoli e della violazione dei principi che essi asseriscono risalgo agli articoli 1, 3 e 49 della Costituzione repubblicana, che rispettivamente definiscono e sanciscono la natura giuridica e politica del nostro Stato, l'eguaglianza politica dei cittadini, la funzione della Repubblica per attuare l'eguaglianza politica dei cittadini e infine la funzione di determinati organismi politici – i partiti – di cui la Costituzione stessa parla all'articolo 48.

Questo complesso di affermazioni costituzionali, naturalmente, assume una luce particolare quando lo esaminiamo tenendo presente il famoso ordine del giorno Giolitti, approvato il 23 dicembre 1947, non in sede di legge elettorale ma in sede costituzionale, dall'Assemblea Costituente. Esso suonava: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale». Quest'ordine del giorno era conseguenza di quei principi; per questo esso venne approvato, e il mancato inserimento del principio nella norma costituzionale fu dovuto al fatto che in quel momento ancora – diciamolo apertamente – si patteggiava fra le differenti ali dell'Assemblea Costituente circa il modo di elezione del Senato, per il quale pure, però, alla fine prevalse un sistema di proporzionalità.

Quale è dunque il carattere dell'ordinamento costituzionale italiano quale è sancito dalla Costituzione repubblicana? Non vi è dubbio che esso è prima di tutto un ordinamento costituzionale, il che vuol dire che la norma costituzionale sta al di sopra tanto del potere esecutivo

quanto del potere legislativo.
Comprendo che questo disturbi l'onorevole Scelba, ma ormai non hanno più posto nella storia i Rugantini che si imbrancano tra i sovrani. Il ministro dell'interno è soggetto a tutte le norme, dalla prima all'ultima, della Costituzione. Altrimenti l'ordinamento dello Stato non è più costituzionale.
Inoltre, la Costituzione sancisce che l'Italia è una Repubblica democratica, e dal concetto che fa risiedere nel popolo la sovranità, deriva il carattere rappresentativo di tutto il nostro ordinamento, al centro del quale stanno le grandi assemblee legislative, la Camera e il Senato della Repubblica, a cui tutti i poteri sono coordinati e da cui tutti i poteri derivano.
Ma vi è di più. Questo ordinamento costituzionale democratico e rappresentativo ha una natura particolare, che nessuno può negare, perché la Costituzione non soltanto dice che l'Italia è una Repubblica democratica ma che essa è una Repubblica fondata sul lavoro. E di qui derivano molte cose. Di qui derivano tutti i diritti economici e sociali, deriva la previsione di quelle riforme delle strutture economiche, che volemmo fosse nella Costituzione come indicazione di una strada per l'avvenire, e a proposito della quale un dibattito elegante ebbi allora con l'onorevole Calamandrei, e risolvemmo la cosa accontentandoci di metterci d'accordo su una citazione di Dante. Le riforme economiche, però, sono rimaste nella Costituzione e ne sono parte essenziale.
Da questa definizione particolare del nostro ordinamento democratico non possono non derivare, però, particolari conseguenze per quanto si riferisce al diritto politico e ai rapporti fra lo Stato e i cittadini.
Quando si asserisce che la Repubblica è fondata sul lavoro, quando si dice che i cittadini hanno eguaglianza di diritti, pari dignità sociale, e quando si aggiunge che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica dello Stato, non si può non riconoscere che il fatto che noi abbiamo definito la Repubblica italiana come Repubblica fondata sul lavoro ha particolari conseguenze per il diritto politico, per la definizione esatta, cioè, dell'ordinamento costituzionale dello Stato.
Infine, vi è una organizzazione storicamente determinata, quella dei partiti politici, che la Costituzione stessa richiama in quel suo articolo 49 dove dice che i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico (cioè in eguaglianza) a determinare la politica nazionale.
Questo è il nostro ordinamento costituzionale, questo e non altro. È evidente che in siffatto ordinamento l'elemento che si può considerare prevalente e che certamente è essenziale è la rappresentatività. È un elemento essenziale per ciò che si riferisce ai rapporti tra i cittadini e

le assemblee supreme dello Stato. Ma che vuol dire che un ordinamento costituzionale sia rappresentativo? I dibattiti dottrinali sul contenuto giuridico di questo concetto – e i colleghi che hanno frequentato le università giuridiche come studenti o che tuttora le frequentano come professori lo sanno meglio di me – sono stati infiniti. Li lascio in disparte, perché ritengo giusta la opinione, che, se questi dibattiti davano scarso aiuto per il progresso delle dottrine politiche, ciò derivava dal fatto che in essi si confondevano rapporti di diritto privato con rapporti di diritto pubblico. Non si possono confondere i rapporti di rappresentanza e di mandato, quali sono definiti dal codice e dalle leggi civili con il mandato e la rappresentanza politici. Si tratta di cose diverse. Il più noto e grande dei nostri costituzionalisti moderni, dopo aver dibattuto a lungo questo problema giunge alla conclusione, che mi sembra la sola esatta, che nel diritto pubblico non si arriva a capire le cose se non si tiene continuamente presente la storicità dei fatti e del diritto stesso.
Lo so, che una volta fui aspramente rimbrottato da quella parte perché la nostra visione del mondo sarebbe storicistica. Mi rincresce che il collega che allora mi rivolse questo rimprovero non sia presente e gli faccio auguri di prontamente ristabilire la propria salute. Vorrei replicare, ad ogni modo, che è vero, sì, che la nostra visione del mondo è storicistica, ma che non bisogna mai dimenticare che cosa ciò vuol dire e che cosa è la storia. La storia è l'umanità nel proprio sviluppo. La storia è l'uomo, quale si afferma e realizza nelle sue relazioni e con la natura e con la società.
Il principio della storicità come criterio supremo cui dobbiamo ispirarci per riuscire a districare la sostanza delle cose nei dibattiti di diritto pubblico fu affermato, ho detto, dal più grande dei nostri costituzionalisti moderni, Vittorio Emanuele Orlando. [...]
«Il diritto elettorale – asseriva dunque Vittorio Emanuele Orlando – ha una ragione di essere essenzialmente storica; si connette necessariamente, quindi, con lo sviluppo armonico delle istituzioni politiche di un dato popolo, con la forza rappresentativa di cui è il presupposto».
Se guardiamo, allora, alla storia, incontriamo all'inizio e partiamo da una visione della rappresentanza come istituto di diritto privato, nel senso che essa riguarda la tutela, attraverso un delegato o mandatario, di determinati interessi di gruppi precostituiti. Di qui la composizione bizzarra, ma in quel momento storicamente giustificata, data l'organizzazione di quella società, dei parlamenti medioevali. Qualcosa di questa composizione rimane anche in alcuni ordinamenti che pretendono di presentarsi come costituzionali e rappresentativi, ma non lo sono. Alludo alle assemblee rappresentative elette secondo il principio della curia, applicando il quale si ha in partenza una

schiacciante maggioranza di «deputati» delle classi possidenti e una minima rappresentanza di operai, di contadini, di lavoratori.
Ho voluto ricordare questa bizzarra forma di degenerazione di una istituzione che dovrebbe essere rappresentativa perché è quella che maggiormente assomiglia al sistema che viene proposto qui dall'onorevole Scelba. Non vi è dubbio, infatti, che la visione che traspare dalla legge in discussione ci prospetta un Parlamento diviso in curie, non più secondo un criterio economico o sociale, ma secondo un criterio politico. Precede alla elezione del Parlamento un'azione del Governo per riuscire, partendo dai dati delle precedenti consultazioni, a raccogliere determinate forze politiche a proprio appoggio. A questo gruppo è quindi già assegnato, prima che si sia proceduto alle elezioni, un numero fisso di mandati, e un numero fisso e ridotto di mandati è assegnato, in modo precostituito, agli oppositori del Governo. A questo ci vorrebbe riportare l'onorevole Scelba: al parlamento eletto per curie. Ed è peggio, direi, il parlamento per curie ordinate secondo un criterio politico che non secondo un criterio economico, perché scompare qualsiasi base oggettiva della differenziazione. Unica base rimane la volontà sovrana del potere esecutivo.
Tutti, però, finora sono stati d'accordo che un sistema siffatto di scelta degli organi rappresentativi non ha nulla a che fare, non dico con la democrazia, ma neanche con il liberalismo. I parlamenti liberali, quando sorgono, affermano il principio della rappresentanza politica, il quale «si fonda – è ancora Vittorio Emanuele Orlando che parla – sull'ipotesi che i bisogni e i sentimenti politici dei cittadini abbiano una maniera diretta, esterna di manifestarsi». Queste manifestazioni vengono raccolte; da esse esce la rappresentanza di tutto il paese.
Ed ecco subito un altro concetto non facile a districare: quello che definisce la natura nostra, di deputati in quanto rappresentanti. Noi siamo, sì, rappresentanti dei nostri elettori. Nessuno lo può negare: essi si rivolgono a noi, ci inviano lettere, ci sottopongono quesiti; ad essi parliamo, con essi esiste un legame particolare. Ciascuno di noi però – e la Costituzione stessa lo afferma – rappresenta tutto il paese. Nel dibattito attorno a questo concetto l'estensore della relazione a questo disegno di legge fa naufragio. Mi rincresce doverglielo dire e sottolineare: fa naufragio.
La realtà è che nello sviluppo della scienza del diritto pubblico il fascismo ci ha spinto molto all'indietro. Quando noi oggi andiamo a rivedere i testi e trattati di diritto costituzionale che andarono per la maggiore durante il fascismo, siamo costretti a inorridire. Ci troviamo di fronte a tale mostruosa contorsione di concetti, a tali bizzarri travestimenti di idee un tempo chiare, per cui comprendiamo come oggi chi allora appartenne a quella schiera non possa comprendere

nulla. Quanto male, onorevole Tesauro, ci ha fatto il fascismo! Perché, veda, v'è stato chi al fascismo – e fu il re – sottomise la nazione, sacrificandogli la Carta costituzionale. Vi è stato un onorevole De Gasperi che al fascismo sacrificò il proprio partito, mandandolo disperso. Vi è stato chi ha sacrificato al fascismo interessi vitali del popolo, e così via. E vi è anche stato chi al fascismo ha sottomesso e gli ha sacrificato il pensiero, la scienza. Tutti, dunque, hanno peccato, in quanto sottomisero al fascismo ciò che era degno di vivere per sé, che aveva un valore, che doveva essere difeso fino all'ultimo; ma chi ha sottomesso al fascismo il pensiero, la scienza, ha commesso il peccato più grave. Lei ha peccato contro lo spirito, onorevole Tesauro, e questo peccato non è remissibile; lei lo sa! (*Vivi applausi all'estrema sinistra*).

La difficoltà da cui ella non è riuscito a districarsi è di comprendere come mai il deputato, eletto da un gruppo di cittadini, sia rappresentante di tutto il paese. Sono nato a Genova, mi hanno eletto a Roma: rappresento tutta l'Italia. Come mai? Perché? Questo non si comprende, se non si guarda a tutto lo sviluppo del sistema. La cosa, dice sempre Vittorio Emanuele Orlando, cioè la rappresentanza come tale, è una nozione che non presenta difficoltà se si riconduce a un «fatto esterno e visivo». Qui affiora, attraverso questa ardita semplificazione, il concetto giusto, che è in pari tempo, vedremo subito, il concetto nuovo della rappresentanza politica e, quindi, dell'ordinamento costituzionale rappresentativo.

Curioso! Questo concetto nuovo venne formulato la prima volta più di 150 anni fa, all'assemblea nazionale francese, nel 1789, dal conte di Mirabeau. «Le assemblee rappresentative – diceva – possono essere paragonate a carte geografiche che debbano riprodurre tutti gli ambienti del paese con le loro proporzioni, senza che gli elementi più considerevoli facciano scomparire i minori». Ecco il concetto nuovo, per cui la rappresentanza viene ridotta quasi a un elemento visivo, e quindi immediatamente compresa nel suo valore sostanziale.

A questo concetto si riferiscono i grandi pubblicisti il cui pensiero, successivamente, contribuisce a far progredire tutto il sistema delle istituzioni liberali e democratiche. Ecco Cavour, per il quale «il grande problema che una legge elettorale deve risolvere si è di costituire un'assemblea che rappresenti, quanto più esattamente e sinceramente sia possibile, gli interessi veri, le opinioni e i sentimenti legittimi della nazione».

Potrei abbondare nelle citazioni. Desidero sottolineare che esse vengono anche da uomini che non furono di parte democratica avanzata o di parte liberale del tutto conseguente. Ecco il barone Sidney Sonnino, per esempio. «L'assemblea elettiva – egli dice – dovrebbe stare alla intiera cittadinanza nella stessa relazione di una

carta geografica al paese che raffigura. Come le carte si fanno in proporzione di 1 a 20 mila o di 1 a 50 mila, così la Camera dovrebbe potersi dire il ritratto fotografico della nazione, dei suoi interessi, delle sue opinioni e dei suoi sentimenti, nella proporzione del numero dei deputati al numero dei cittadini».

Così si arriva alla visione, insita fin dall'inizio nella concezione degli istituti rappresentativi, ma elaborata pienamente con una certa lentezza, del Parlamento come specchio della nazione.

Fu un costituzionalista inglese, il Lorimer, che per primo formulò questa idea nel titolo stesso di un suo trattato famoso che parla «del costituzionalismo del futuro o del Parlamento come specchio della nazione». Un filosofo inglese, Stuart Mill, sviluppando lo stesso concetto, nel suo scritto assai noto: «Considerazioni sul governo rappresentativo», asseriva, con piena coscienza, che, arrivati a questo concetto, arrivati cioè a stabilire questa proporzionalità fra la rappresentanza e il paese, si giunge a dare «al governo rappresentativo un lineamento che corrisponde al suo periodo di maturità e di trionfo». Ruggero Bonghi, da noi, in un articolo su *Nuova Antologia* del 1889, incalzava affermando che, se si riesce a ottenere che una nazione si specchi «tutta com'è e quanta è nel suo Parlamento», allora «il governo rappresentativo sarà assicurato in perpetuo».

Dal parlamento liberale, dove ancora poteva prevalere il vecchio principio del diritto pubblico romano, valido per le decisioni ma non per la rappresentanza, che volontà della maggioranza è volontà di tutti, si giunge così, non per ciò che si riferisce al diritto di decisione, che sempre è della maggioranza, ma per ciò che si riferisce alle basi dell'istituto rappresentativo, ad asserire un grande principio nuovo. E veramente qui si apre un nuovo periodo storico: dall'epoca liberale passiamo all'epoca democratica; dai parlamenti liberali passiamo ai parlamenti e agli ordinamenti democratici.

La natura di questo passaggio è chiara, sia nella scienza che nello sviluppo storico. Occorre dire che i costituzionalisti non erano partiti, nella loro indagine, dalla ricerca di un principio nuovo. Erano partiti, piuttosto, da una ricerca di equità. Il Guizot, che esprime questa ricerca di equità nel modo più chiaro, lo asserisce: «Se la maggioranza è spostata per artificio, vi è menzogna; se la minoranza è preliminarmente fuori combattimento, vi è oppressione. Nell'un caso e nell'altro, il governo rappresentativo è corrotto». Partiti dalla ricerca dell'equità non si poteva però non arrivare alla elaborazione di tutta una nuova concezione politica.

2 Dall'intervento di Palmiro Togliatti alla Camera dei Deputati, Atti parlamentari, seduta

antimeridiana di lunedì 8 dicembre 1952, pp. 43324-43331.

4
La metamorfosi

Raccontare come mai al passaggio dagli anni Ottanta ai Novanta il PCI, mutando se stesso sull'onda di una trasformazione epocale degli equilibri e della storia mondiale, abbia gettato via come relitto del passato l'architrave democratico del principio proporzionale significherebbe ripercorrere la storia italiana dei due decenni 1968-1988. Non lo faremo ovviamente in questa sede. Noteremo però che tutta la strategia che precede e segue la formulazione del «compromesso storico» (settembre 1973) – cioè della proposta di un nuovo patto costituente tra le maggiori forze popolari – in tanto aveva un senso in quanto la forza parlamentare del PCI e della sinistra nel suo insieme fosse tutelata dal mantenimento del sistema elettorale proporzionale. Era appunto tale sistema che garantiva la consistente rappresentanza, e quindi il peso politico. Lo si vide nel cosiddetto «biennio rosso» 1974-1976, apertosi con la vittoria della tesi divorzista al referendum del '74 e culminato nelle elezioni politiche del 1976 che diedero al PCI il 34% e alla DC il 38%: premessa per un governo che coinvolgesse, nonostante i veti reiterati degli Stati Uniti, entrambi i grandi partiti. Esito che fu stroncato con l'operazione pseudo-rivoluzionaria, ma palesemente pilotata dall'estero, del sequestro e dell'uccisione di Aldo Moro, artefice accorto dello spostamento della DC in direzione dell'«incontro» con quel terzo abbondante del paese che si riconosceva nel PCI.

È la fine del «socialismo reale» in Europa, con la conseguente precipitosa auto-dissoluzione sia del PCI che della DC e l'apparizione di una vera destra anti-antifascista («Forza Italia» e sue varie isomorfosi) che determina il cambio di cultura al vertice del partito-erede del PCI, il PDS. Cambio di cultura, persuasione di poter «vincere al tavolo da gioco» la battaglia elettorale, sfiducia forse nella propria capacità di conquistare consensi e illusione che nella lotta politica esistano scorciatoie: tutto questo determinò il passaggio alla «cultura del maggioritario» proprio al vertice della forza politica che più aveva, e così a lungo, presidiato il principio fondamentale della democrazia: «un uomo/un voto».

Al termine del ventennio 1992-2012 la ricerca della migliore scorciatoia verso la vittoria, puntualmente delusa dagli esiti elettorali,

sempre risicati e ogni volta caduchi, ha avuto il suo epilogo nelle elezioni del 24-25 febbraio 2013. Esse sono state precedute da una finta ricerca, da parte degli schieramenti temporaneamente uniti sotto l'egida del governo «tecnico», di una nuova legge elettorale. In realtà entrambi speravano di farcela ad intascare il grosso premio previsto dalla legge attualmente vigente e perciò nulla modificarono. L'esito paradossale è stato che nessuno dei due schieramenti (centrodestra e centrosinistra) riuscì a vincere. Tra l'altro perché nel frattempo gli schieramenti erano diventati quattro. E parafrasando, e capovolgendo, l'osservazione di Nenni del 1945, si potrebbe ora dire che «in un paese a partiti multipli» il sistema maggioritario porta non alla «governabilità» ma al disastro. Tra l'altro perché all'omogeneizzante accordo di «larghe intese» si approda comunque ma vi si giunge con una rappresentanza delle componenti coinvolte falsata dalla capricciosa follia del meccanismo maggioritario. Speriamo che alla fine lo si capisca.

5
Breve storia di un problema apparentemente «insolubile»

1. Il sistema elettorale proporzionale è l'unico strumento che rispetti il principio del suffragio *universale e uguale*. Chi lo combatte deve dichiarare – cosa del tutto legittima sul piano della riflessione teorica ma che andrebbe conclamata apertamente – che il suffragio universale, avendo dato – secondo gli assertori del maggioritario – cattiva prova, va superato.

2. Esso è in realtà lo strumento che *costringe* le forze politiche alla ricerca di un compromesso. Ciò, in particolare nelle società industriali avanzate (dette anche «complesse») nelle quali nessun partito consegue il 51% dei suffragi. Risultati di ottocentesca, netta, prevalenza popolare il proporzionale li dà, semmai, nelle società latinoamericane (Venezuela); o anche in alcune società «semplificate» dall'irrompere di una ideologia a base religiosa (Iran khomeinista).

3. Nelle società complesse la ricerca del compromesso è l'unica alternativa al conflitto, ed è perciò *necessaria*. Né dovrebbe essere disturbata da una *finta* (o largamente finta) contrapposizione «ideologica», ormai che la sinistra ha rinunziato a rappresentare una «alternativa di sistema» (per usare un lessico antico). (Non ci sono più a sinistra forze politiche di una qualche consistenza che rivendichino davvero *valori* o *finalità* antitetiche a quelle degli altri gruppi sociali e degli altri partiti. Dunque il rifiuto di governare senza «contaminarsi» con gli altri non ha più giustificazione). La «rivoluzione», più o meno palingenetica, è sfumata nel nulla: la coalizione di forze diverse presenti nella società, in vista di obiettivi delimitati e possibili, diventa una necessità.

4. Smaniare per potere, con dei trucchi elettorali, governare da soli è solo prova di *incapacità di far politica*: è una isterica scorciatoia che copre la sostanziale debolezza e, forse, una certa inettitudine.

5. Il sistema elettorale proporzionale contribuisce dunque a rimuovere la nefasta alterigia autoreferenziale dei partiti (ridotti a macchine elettorali). Un tale atteggiamento monistico e monopolistico aveva

senso quando si pretendeva di costruire «l'uomo nuovo»: che infatti è agli antipodi rispetto alla ricerca e alla pratica del compromesso.

6. Quali sono gli argomenti a favore del criterio «vinco e prendo tutto»? Quelli espressi in altra situazione da Nenni e ripescati da Scelba nel dispositivo con cui presentava la cosiddetta «legge truffa». È il famigerato concetto della «governabilità», residuo di una mentalità elitistico-giacobina (autorizzare una minoranza fortemente determinata a proclamarsi maggioranza). Ma tali argomenti vengono espressi in modo reticente. Onestà intellettuale vorrebbe che li si manifestasse integralmente, che si affrontasse cioè direttamente e apertamente il concetto sempre sottinteso e mai detto: che cioè il principio di maggioranza in quanto tale non ha un fondamento logico.

7. Il punto delicato però è, come osservò Ruffini nel suo celebre saggio del 1926,[3] che una siffatta ineludibile constatazione non legittima il suo opposto, e cioè un insostenibile «principio di minoranza». Se, cioè, è ovvio che non c'è fondamento logico a sostegno della tesi «la maggioranza ha ragione in quanto maggioranza», è altrettanto ovvio che nessun puntello logico ci può essere alla tesi «la minoranza ha ragione in quanto minoranza». Può semmai avere un senso cercare di argomentare che *determinate minoranze* sono qualificate a governare perché dotate di determinate caratteristiche: per esempio i tecnici, o gli esperti nella pubblica amministrazione, o i giuristi e giureconsulti, o i rappresentanti dei produttori etc. etc. (Gramsci, nel *Quaderno* 13, distingueva per l'appunto tra «il semplice cittadino legale» e l'elettore-funzionario impegnato nell'attuazione di un determinato programma politico-sociale [la cui preferibilità però sarebbe comunque da dimostrare preliminarmente, a meno che non sia determinata dai rapporti di forza nella società]).
È dunque reticente oltre che logicamente infondato cercare di giungere alla prevalenza di tali minoranze qualificate non già perché esse sono tali ma attraverso alchimie tortuose di leggi elettorali di tipo maggioritario: le quali comunque non assicurano affatto il risultato di dare la prevalenza alla minoranza qualificata ma danno un risultato del tutto *casuale*, capricciosamente ancorato alle transeunti simpatie di un elettorato composto proprio da quella massa non qualificata di cui si vorrebbe evitare la prevalenza.

8. Gli argomenti «di principio» addotti contro i premi di maggioranza o gli altri consimili ritrovati di tipo maggioritario (svolti copiosamente da Togliatti nell'intervento alla Camera del dicembre 1952) fanno in ultima analisi capo al principio base del suffragio universale (un uomo/un voto) e trovano un forte puntello nel dettato costituzionale

sul voto *uguale* (art. 48). Sono argomenti, sviluppati col compiacimento dell'esperto di diritto costituzionale, che trovano il loro fondamento non solo nel dettato della nostra Costituzione ma nel principio generale del suffragio *uguale*.

9. Gli argomenti addotti da un insigne costituente quale Giuseppe Dossetti quando ormai straripava l'ondata filo-maggioritaria (aprile 1996), erano invece incentrati sul nostro meccanismo costituzionale. In una dichiarazione largamente ripresa dalla stampa egli rilevò la impossibilità di innescare un eventuale procedimento di riforma costituzionale da parte di un Parlamento eletto col maggioritario e dunque non rispecchiante la «volontà popolare» (stante che la rappresentanza eletta col maggioritario *deforma* la «volontà popolare» indirizzandola verso uno sbilanciamento a favore di una determinata parte) e in considerazione del fatto che quel meccanismo descritto dall'art. 138 era stato esso stesso votato da un'assemblea eletta col criterio proporzionale.[4] Sono dunque argomenti ineccepibili ma *interni* al nostro meccanismo costituzionale, riferibili, sia pure indirettamente, al principio generale del suffragio *uguale*.

10. È però giusto porsi anche sul terreno della concreta vicenda storico-politica. Perché nel 1953 gli argomenti a favore della «governabilità» non fecero presa e la legge truffa non funzionò? Un fattore importante fu allora la percezione netta che si scontrassero, nell'agone politico, concezioni davvero tra loro alternative talché *regalare* a una delle due la prevalenza con un trucco elettorale appariva un insostenibile sopruso. Vi era inoltre sotto gli occhi di tutti – anche dei cittadini non schierati partiticamente – la percezione di una possibile occupazione totale del potere da parte del mondo clericale gravitante intorno alle strutture della chiesa cattolica o ad essa collegate. La dittatura di una parte (il fascismo) era ancora troppo recente nel ricordo di tutti perché si scivolasse pericolosamente verso analoghe «occupazioni del potere».
Non tanto dunque i principi del giure quanto il rischio concreto di alimentare un vincitore onnipotente e incontrollabile determinarono la reazione dell'elettorato.

11. Perché all'inizio degli anni Novanta l'elettorato si convertì all'idea che il meccanismo maggioritario fosse salvifico? E inoltre perché lo stesso gruppo dirigente della forza politica (PCI appena mutatosi in PDS) che più aveva contrastato la legge truffa di 37 anni prima ora si batteva anche più di altri in favore della torsione in senso maggioritario?
Le due domande pertengono a due diversi ambiti: da un lato gli umori

dell'elettorato, dall'altro il senso di impotenza del gruppo dirigente del PCI-PDS. Consideriamoli entrambi.

11a. L'elettorato. Due fattori agirono: la delusione per l'immobilità del quadro politico e la percezione dell'attenuarsi delle contrapposizioni fondamentali. Basta raffrontare l'antropologia del militante comunista (e socialista) degli anni Cinquanta, con quella sempre più «integrata» degli anni Settanta e Ottanta e si comprende che il nuovo «militante di sinistra» era ormai ben lontano dal percepire se stesso come portatore di un cambiamento sociale radicale (cambiamento che, già con Berlinguer, da *sociale* era divenuto essenzialmente *morale*). Si rivendicava ormai, all'inizio degli anni Novanta, la propria «normalità», cioè affinità antropologica col mondo un tempo avversato.

11b. I gruppi dirigenti: non tolleravano più di restare ai margini del governo, in posizione «morganatica» rispetto ai governanti eterni includenti ormai stabilmente anche i socialisti (dal 1963). L'invenzione dell'«arco costituzionale» non soddisfaceva più; il potere locale (regioni etc.) non bastava; era ormai nato un ceto governativo (amministratori pragmatici e competenti ma del tutto indifferenti agli schieramenti «di principio») al quale sembrava un assurdo intollerabile non poter governare in prima persona. Caduta l'URSS non esisteva nemmeno più il cosiddetto «fattore K»: dunque bisognava tentare, magari proprio con la scorciatoia del maggioritario, di «andare al governo».

12. La delusione è stata grande. L'esperienza è durata 20 anni: si è votato, per le «politiche», nel '92, '94, '96, 2001, 2006, 2008, 2013. Negli anni che vanno dal 1994 al 2012 il centrodestra, capeggiato da Silvio Berlusconi, ha governato circa 12 anni e ha vinto tre volte (1994, 2001, 2008), il centrosinistra ha vinto di misura nel '96 e per un soffio nel 2006 perdendo via via pezzi e dilaniandosi al proprio interno. Nel 2013, quando si illudeva di trionfare, ha subito una sconfitta doppiamente umiliante: a) perché ha ottenuto gli stessi voti del centrodestra, b) perché pur godendo di un osceno premio di maggioranza non è in grado di fare un governo.

13. A questo punto il ritorno a più eque forme di sistema elettorale è ridiventato (come già nel 1919 e nel 1946) esigenza primaria.

14. Sistema tedesco e sistema francese. Questa alternativa viene riproposta ogni volta che la vergogna – o almeno l'imbarazzo – per gli effetti delle leggi maggioritarie in vigore superano il livello di guardia. Raro è invece il richiamo al modello inglese dell'uninominale «secco»: questo infatti produsse talora, nel corso della sua lunga storia, risultati

paradossali, come ad esempio l'attribuzione di più seggi al partito che aveva conseguito meno voti. Casi del genere si sono effettivamente dati in Inghilterra. Ciò accade quando il vincitore prevale di misura nei collegi che conquista mentre il perdente conquista un larghissimo vantaggio nei collegi in cui a sua volta prevale. La distribuzione dei collegi elettorali (le cui caratteristiche non possono ovviamente essere uniformi) è l'elemento decisivo e foriero, appunto, di risultati sconcertanti. Prima dell'eliminazione, nella prima metà dell'Ottocento, dei cosiddetti «borghi putridi» il fenomeno si manifestava in modi addirittura scandalosi.

15. Il modello tedesco, consistendo in un proporzionale corretto dallo sbarramento al 5% (sotto tale soglia non si ottiene nessun eletto) rappresenta il meno iniquo dei sistemi elettorali vigenti. È un sistema limpido: ammette apertamente di togliere la rappresentanza ai partiti minori (cioè ad una parte degli elettori ridotti così a cittadini *minoris iuris*) ma giustifica ciò come antidoto alla eccessiva dispersione e al diritto (talvolta ricattatorio) di «interdizione» che tali partiti minori in alcune circostanze possono assumere. Si presenta dunque come un «male minore», come una esplicita ma giustificabile (secondo alcuni) violazione del principio del suffragio universale e *uguale*. Anch'esso non nacque sulla luna né per suggerimento dell'arcangelo Gabriele ma per il fine concreto, al principio degli anni Cinquanta, di togliere al minuscolo partito comunista tedesco (KPD) della Germania Federale la possibilità di tornare in Parlamento. Nel paese di frontiera per eccellenza nel cuore della Guerra fredda era il pedaggio obbligatorio da pagare alla politica dullesiana del «roll back» (del «ricacciare indietro» i sovietici dall'Europa centrale).
Poco dopo la Corte Suprema di Karlsruhe mise senz'altro fuori legge, in quanto «antidemocratico», il partito comunista tedesco. Col tempo si perse nozione dell'origine del sistema fondato sullo «sbarramento», si parlò di una volontà di evitare un «rischio Weimar» (ma nel quindicennio della Repubblica di Weimar non era certo stato quello della frantumazione in piccoli partiti il principale problema, al contrario la nascita di grossi partiti eversivi!). Ad ogni modo ora che il problema KPD non esiste più da un pezzo, il metodo tedesco si è venuto affermando come il «violentatore meno violento» del principio del suffragio universale e uguale.

16. Anche il modello francese (doppio turno con ballottaggio al secondo turno tra le prime due formazioni) nacque per erodere e alla fine liquidare il partito comunista. Il PCF nel 1946 e ancora nel 1956 era il più forte partito del panorama parlamentare francese. Il sistema proporzionale consentiva al PCF, rappresentante mediamente di un

francese su quattro, di avere un peso determinante nella vita politica e parlamentare della Quarta Repubblica nata dalla Resistenza. Ma il principio di rigida esclusione nei suoi confronti costringeva ad alchimie parlamentari, maggioranze instabili, crisi di governo continue che – mescolate ai disastri delle guerre coloniali francesi (prima Indocina, poi Algeria) – portarono al colpo di Stato del maggio 1958 da cui scaturì il ritorno al potere di De Gaulle (dovuto al rifiuto dei voti comunisti all'Assemblea Nazionale da parte del primo ministro Pflimlin) e la Quinta Repubblica. La prima operazione che De Gaulle compì giunto al potere fu di mutare la legge elettorale in senso maggioritario a doppio turno. Al secondo turno il PCF poteva vincere solo nei collegi dove era da solo maggioranza assoluta (alcune zone del Nord minerario e della «cintura rossa» di Parigi) o dove il suo candidato godeva di un tale prestigio da conquistare voti anche fuori dalla propria area di consenso. Altrimenti l'elettorato PCF o non votava o finiva col votare SFIO (il partito socialista, allora «Section française de l'Internationale ouvrière»). In prima applicazione (23-30 novembre 1958) l'uninominale a doppio turno portò il PCF da 145 deputati (due anni prima: gennaio '56) a 10! Per un certo tempo, pur essendo gli eletti PCF sempre di meno, resisteva comunque la forza di quel partito (anche a fronte della crisi della SFIO mutatasi in PS sotto l'impulso di Mitterrand). Per lo più gli apparentamenti tra centro e destra davano allo schieramento di destra la prevalenza.
L'intuizione di Mitterrand fu di allearsi elettoralmente al PCF nella certezza che il doppio turno avrebbe inevitabilmente finito col giovare al PS, e col PCF nel ruolo di «portatore d'acqua» al secondo turno. E così avvenne. In capo a qualche turno elettorale il PCF divenne la *pars adiecta* del PS anche quando il PS, gli consentì di entrare nel governo con suoi propri ministri. Esito finale: l'elettorato PCF, concomitante il fenomeno ovvio del ricambio generazionale (e del cambiamento nell'equilibrio delle classi nella società) finì col votare direttamente PS sin dal primo turno. Oggi il PCF è poco più che un gruppo di studio presente in tracce in alcune regioni.
Ecco perché il PD italiano – la cui sopravvivenza peraltro è in serio pericolo per la compresenza in esso di orientamenti sempre più inconciliabili – punta con tutta la sua lena ad ottenere «il doppio turno alla francese». Mira a cannibalizzare tutto l'elettorato alla sua sinistra. Ma non si aspettava la nascita di un travolgente movimento di confusa protesta (elezioni politiche del febbraio 2013) che potrebbe far saltare questo disegno. Sempre che tale movimento, dai contorni confusi e dal personale quasi inetto, riesca a sopravvivere al suo iniziale successo.

17. Bilancio. Solo il modello elettorale tedesco potrebbe ridare al nostro sistema politico dignità e solidità senza calpestare troppo il

claudicante diritto ottocentesco (alle élites economiche e politiche ormai sgradito) al suffragio *universale e uguale*.[5]

[3] E. Ruffini, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976[3].
[4] Su ciò cfr. Daniele Bonamore, *Art. 75 Cost.: errore materiale di omissione e inammissibilità dei referendum elettorali*, in «Giustizia civile», XLIX, 1999, pp. 354-355.
[5] «A dispetto di quanto politici e commentatori bestioni ci raccontano a giorni alterni, la Germania elegge un parlamento perfettamente proporzionale senza per questo degenerare all'italiana» (Giovanni Sartori, *Fiaschi del maggioritario*, «Corriere della Sera», 17 maggio 1995, p. 1).

6
Perché qualunque sistema elettorale di tipo maggioritario intacca il principio del suffragio universale

L'istanza del suffragio universale ha come obiettivo che tutti i cittadini abbiano il diritto di esprimere il loro voto su di un piede di parità: non solo in quanto a tutti venga assicurato il diritto di votare ma in quanto a ciascun voto sia riconosciuto uguale peso. È questo che significa l'espressione «voto uguale» che figura in grande evidenza nell'articolo 48 della nostra Costituzione. Come vedremo, infatti, ci sono modelli che contemplano bensì l'accesso di tutti al diritto di voto ma che poi vulnerano tale diritto: ad esempio attraverso la pratica da molti vagheggiata del voto «plurale». Va da sé che il voto «plurale» (tutti votano ma è il *valore* di ogni singolo voto che viene diversificato secondo l'appartenenza di ceto) è il più rozzo, e perciò il più schietto dei sistemi elettorali «maggioritari» (potrebbe definirsi il «maggioritario trogloditico»), ma viene qui evocato, subito in apertura di questa riflessione conclusiva, perché rende bene l'idea. E fa capire in modo immediato perché e come il modello «maggioritario» vulneri il principio del suffragio universale pur apparentemente rispettandolo. E vedremo che si può far di meglio, o, per meglio dire, di peggio.

Ma procediamo con ordine, dall'inizio.

Per un lunghissimo tempo, il suffragio non fu affatto «universale». Vigeva il suffragio «ristretto». L'accesso al diritto di voto veniva cioè limitato drasticamente. L'Italia, in questo campo, costituì sin dalla riunificazione nazionale (1861) un esempio da manuale. Nell'Italia appena riunificata governava una ristrettissima oligarchia. Nell'anno 1861 gli aventi diritto al voto furono 418.696, cioè l'1,9% della popolazione residente. (E per giunta votò soltanto il 57,2% degli aventi diritto. Il sistema elettorale era, ovviamente, il collegio uninominale, la quint'essenza del maggioritario). Dopo vent'anni, nel 1880, gli aventi diritto al voto erano saliti a 621.896 (cioè il 2,2% della popolazione residente, calcolata, nel 1885, a 29.699.680 abitanti). Soltanto con la «sinistra» al potere (Depretis) il suffragio viene per così dire allargato e gli aventi diritto al voto salgono a 2.017.829, pari al 6,9% della popolazione (vota però ancora soltanto il 60,7% degli aventi diritto).

Un vero cambiamento avviene con Giolitti: nel frattempo è nato il partito socialista (1892).

«Con la legge del 30 giugno 1912 [cioè quella varata, tra molte perplessità e opposizioni, da Giolitti] il diritto di suffragio fu concesso a tutti i cittadini all'età di trent'anni senza condizioni di censo né di istruzione [...]. Invece, ai maggiorenni di età *inferiore* ai 30 fu concesso con condizioni di censo o di prestazione del servizio militare».[6] Fu dunque quello voluto da Giolitti ancora un suffragio (s'intende solo maschile) *quasi* universale, non ancora universale. Gli elettori nel 1913 furono 8.700.000, ma la ripartizione del numero di deputati per collegio determinò sperequazioni notevolissime, acuite dai notevoli spostamenti demografici intervenuti nel corso dei decenni. Solo con le prime elezioni post-belliche, quelle del 1919, il suffragio fu, finalmente, universale (e pur sempre solo maschile). E non a caso, *contestualmente* a tale epocale novità, fu anche introdotto, allora, il sistema elettorale proporzionale (legge Nitti), a scrutinio di lista, che finalmente soppiantava l'uninominale. Perciò davvero – come notò Antonio Gramsci – le elezioni del 1919 ebbero valore «costituente». Solo con la concomitanza e convergenza di suffragio non più limitato, di una più equa ripartizione dei collegi e perciò di una rappresentanza eletta in *proporzione ai voti conseguiti da ciascun partito* si attuava il carattere *universale* del suffragio: in quanto si dava al voto di ciascuno ugual peso.
Giunto al governo nell'ottobre 1922, il partito fascista modificò la legge in senso maggioritario inventando il «premio di maggioranza» alla coalizione più votata (1923: legge Acerbo), e stravinse le elezioni (aprile 1924): premessa per l'instaurazione di lì a poco (novembre 1926) della dittatura. Conosciamo bene questi sviluppi. Torniamo alla movimentata storia dei trucchi miranti a svuotare il suffragio universale.
L'istanza del suffragio universale, architrave della nozione di parità dei diritti politici, era troppo irresistibile perché fosse possibile continuare a limitare l'accesso al voto di masse più o meno grandi di cittadini: talora ricorrendo all'argomento «censitario» (solo chi ha un determinato censo deve poter votare perché dalle scelte degli elettori e dalle leggi che gli eletti scriveranno dipendono le sorti dei beni che ciascuno possiede, e dunque chi più possiede più è in pericolo, e dunque diamo a chi più possiede più potere elettorale), talaltra ricorrendo all'antichissimo argomento della «consapevolezza» (l'analfabeta, o il semi-alfabetizzato, non ha i requisiti intellettuali minimi per compiere una scelta così delicata e gravida di conseguenze qual è scegliere ed eleggere i legislatori).
Non potendosi ormai più negare l'accesso al suffragio, si sono man mano venuti escogitando altri, più «liberali», strumenti miranti ad *attenuare* – senza apertamente negarlo – quel principio ormai dato generalmente per acquisito e ineludibile. Il più esplicito – e,

scherzosamente, si potrebbe dire il più «sfacciato» – fu il già ricordato voto «plurale». Esso ebbe molto successo in Inghilterra fin dopo la Prima guerra mondiale ed ebbe il suo «cantore» nel personaggio simbolo del liberalismo «avanzato», John Stuart Mill. Ecco le sue parole, che spiegano, meglio di ogni parafrasi, di che si tratta:
«Un datore di lavoro è più intelligente di un operaio, in quanto è necessario che egli lavori col cervello e non solo con i muscoli [...]. Un banchiere, un negoziante saranno più intelligenti di un bottegaio perché hanno interessi più vasti da seguire. A tali condizioni si potrebbero accordare due o tre voti ad ogni persona che esercitasse una di queste funzioni di maggior rilievo» (*Considerations on Representative Government*, 1861). Il senso di tale fortunata operazione, che piacque molto a Mussolini (poi promotore della legge Acerbo), era: sfogatevi pure, se proprio ci tenete a infilare la scheda nell'urna, ma noi intanto, gente per bene, limitiamo drasticamente e preventivamente i danni. È un modo di procedere che può produrre iniziative «uguali e contrarie». Nel primo tempo della storia sovietica il criterio «plurale» fu capovolto, e funzionò così: il voto dell'operaio vale 5, quello del borghese 1. (Nell'anno uno della rivoluzione ciò nasceva dalla consapevolezza che i proletari fossero solo una minoranza numerica).
Prima di optare per il modello maggioritario con «premio di maggioranza» (legge Acerbo), anche Mussolini pencolava per il voto plurale, e argomentava: «La nostra riforma elettorale riguarderà particolarmente la ineguaglianza del diritto elettorale; è assurdo concedere gli stessi privilegi ad un uomo incolto e a un rettore di università».[7] Ancora sino al 1925 Mussolini continuava a vagheggiare il voto plurale.
Nella Germania fino al 1918 vigeva una escogitazione piuttosto raffinata. Coesistevano due parlamenti. Da una parte il «Reichstag» o parlamento imperiale, eletto dai cittadini di tutti gli stati compresi nell'impero tedesco. Qui le forze politiche erano elette a suffragio universale e la rappresentanza era in proporzione alla consistenza elettorale dei vari partiti (i socialisti, il Centro cattolico, molto forti, potevano far sentire la loro voce, ma a rigore solo la voce...). Per altro verso il regno di Prussia, «socio» fondamentale e di gran lunga il più decisivo dell'impero, aveva un suo parlamento, il parlamento prussiano, dove la rappresentanza era prestabilita e suddivisa *a priori* per ceti sociali («Stände»). Questo tipo di duro e crudo maggioritario, vigente nel parlamento che contava di più, si chiamava «diritto elettorale prussiano»!
Tutte le leggi di tipo maggioritario, nella loro molteplice varietà, sortiscono dunque l'effetto di *attenuare*, e nei casi più gravi *snaturare*, il principio del suffragio universale (libero e *uguale*).

Dopo la bufera della fascistizzazione di gran parte dell'Europa e dopo la tragedia del secondo conflitto mondiale, sulle macerie di quella tremenda esperienza e nel generale proposito di ridare fiato e forza alla democrazia politica (al cui ripristino i tanto spregiati non possidenti e non acculturati avevano dato un contributo notevole), fu senso comune che del ripristino della prassi democratica fosse parte essenziale il sistema elettorale proporzionale (Italia, Francia, Germania Federale sorta nel 1949). I trucchi «maggioritari» alla Acerbo-Mussolini parvero appartenere in via definitiva ad un passato da non ripetere.

Ciò non ha impedito che, dopo decenni, il modificarsi via via dei rapporti di forza tra i gruppi sociali e tra le forze politiche abbia ridato slancio alla «voglia di maggioritario»: con l'esplicito, dichiarato, fine di consentire a chi governa di farlo senza esser disturbato da troppa o troppo numerosa opposizione. Poiché purtroppo né la memoria storica né l'esperienza politica si possono davvero trasmettere da una generazione ad un'altra che quell'esperienza non ha direttamente fatto, questa vittoria postuma di Acerbo-Mussolini appare meno sorprendente.

A quel punto, la fantasia predatoria a danno del diritto elettorale uguale (cioè proporzionale) si è sbizzarrita celebrando i suoi fasti: fino all'italico e repugnante *porcellum* tuttora in vigore nel nostro paese.

Operare per ripristinare il criterio proporzionale della rappresentanza politica altro non è, dunque, che lottare per ripristinare il principio del suffragio universale. E sarebbe atto di onestà se anche i sostenitori e propugnatori delle scorciatoie maggioritarie si disponessero una volta per tutte a parlar chiaro e a chiamare le cose con il loro nome anziché nascondersi dietro parole vuote e ipocrite quali «governabilità» o la sua penosa variante anglica «governance».

6 Manfredi Siotto Pintor, voce *Elezione*, in *Enciclopedia Italiana*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. XIII, 1932, p. 781.

7 *Opera omnia di Benito Mussolini*, a cura di E. e D. Susmel, Firenze, La Fenice, 1956, vol. XIX, pp. 9-10.

7
La «competenza» dell'elettore e il diritto di suffragio

Un'ulteriore considerazione merita d'esser fatta, affinché quanto fin qui detto non appaia un discorrere in astratto e su di un piano puramente formale.

Vorremmo riprendere, conclusivamente, la questione della «competenza» ed eventuale immaturità dell'elettore.

Non è infondato né pretestuoso l'allarme per gli effetti negativi del paventato analfabetismo politico di una parte più o meno grande del corpo elettorale (penso a quei giovani tedeschi che interpellati dallo «Spiegel» negli anni Ottanta rispondevano essere stato Hitler un esponente del CDU).

Va da sé che la questione della «consapevolezza dell'elettore» ha una sua forza. Come negarlo? Qui osserviamo che, a rigore, le forme di analfabetismo e di «minorità» intellettuale sono molte e varie. (È il tema su cui, ricorrendo ad esempi estremi e a casi-limite, angosciosamente si interrogava Italo Calvino, o meglio lo «scrutatore», sua controfigura nel celebre racconto *La giornata d'uno scrutatore*, 1963). Ma da allora il panorama e la possibile statistica si sono di molto arricchiti: per fare un esempio più vicino al mondo attuale (dal racconto-verità di Calvino è trascorso mezzo secolo): nel mondo plasmato dalle TV commerciali e dall'ininterrotto martellamento seduttivo dei valori, miti e modelli che esse trasmettono, l'analfabetismo (specie politico) ha assunto forme nuove, talora deprimenti, comunque pervasive e non facilmente sanabili. (Chi, con argomenti speciosamente «liberali», nega questo macroscopico dato di fatto sa di non dire il vero). Beninteso, questo è un terreno «minato»: chi potrebbe introdurre criteri selettivi? e quali? e come applicabili? Questo però non significa che il problema non esista, che cioè una regressione mentale indotta dagli imprevisti (o anche desiderati) effetti di uno sviluppo tecnico-subculturale distorto non intacchi quella necessaria «consapevolezza» su cui *ab antiquo* si concentrava la critica alla prassi «democratica». Dunque non resta che accettare la difficile convivenza tra diritto al suffragio e nuovi «raffinati» analfabetismi, non facili da contrastare o sanare? Forse.

Orbene, anche rispetto a questo ineliminabile inconveniente del suffragio universale, il sistema elettorale proporzionale può

rappresentare il male minore e, in parte, persino un rimedio. Esso evita, infatti, che una forza politica capace di convogliare su di sé le simpatie degli elettori meno preparati (più facili, proprio per ciò, da sedurre) possa trovarsi, grazie ad un «marchingegno» maggioritario, a fare un indebito *pieno* di eletti assicurandosi così una schiacciante e devastante maggioranza parlamentare. Il meccanismo proporzionale costringe i partiti ad essere veramente tali, cioè a guadagnarsi davvero, e quotidianamente, il consenso, non già a studiare con quale combinazione riuscire vincitori al tavolo da gioco. Costringe dunque i partiti a ridiventare veicolo di educazione politica di massa (unica vera risposta efficace all'obiezione di principio sull'«incompetenza» dell'elettore) quali furono i grandi e meno grandi partiti che costruirono la nostra Repubblica. Non è un caso che, invece, in regime di «maggioritario» si sia fatto rapidamente strada il partito-azienda, il cui primo e preponderante obiettivo è, e resta, stracciare la nostra Costituzione.

Indice

La trappola. Il vero volto del maggioritario

Dopo aver toccato il fondo

1. La saggezza di Salamone
2. La «legge truffa»
3. La lezione di diritto costituzionale di Palmiro Togliatti
4. La metamorfosi
5. Breve storia di un problema apparentemente «insolubile»
6. Perché qualunque sistema elettorale di tipo maggioritario intacca il principio del suffragio universale
7. La «competenza» dell'elettore e il diritto di suffragio